

INSTITUTO A VEZ DO MESTRE

Curso de Pós-Graduação em Direito Administrativo

Tammy Meireles Oliveira

**CONTRATAÇÃO DIRETA DE EVENTOS EXTERNOS PELO SUPERIOR
TRIBUNAL DE JUSTIÇA: UMA PROPOSTA PARA JUSTIFICATIVA DE
PREÇOS**

Brasília – DF

2014

Tammy Meireles Oliveira

**CONTRATAÇÃO DIRETA DE EVENTOS
EXTERNOS PELO SUPERIOR TRIBUNAL
DE JUSTIÇA: UMA PROPOSTA PARA
JUSTIFICATIVA DE PREÇOS**

Artigo apresentado ao Instituto A Vez do Mestre
como requisito parcial para obtenção do título de
especialista em Direito Administrativo sob a
orientação Prof^a Danielle Lucy Barbosa Serra

Brasília – DF

2014

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à Coordenadoria de Desenvolvimento de Pessoas, em especial à Seção de Eventos Externos e Pós-Graduação, onde trabalhei por quase dois anos na análise técnica das solicitações de eventos externos, para que auxilie, no que for possível, o procedimento de contratação desses eventos de capacitação.

AGRADECIMENTO

Agradeço ao Superior Tribunal de Justiça por conceder a oportunidade de capacitação em nível de especialização e aos antigos colegas da Coordenadoria de Desenvolvimento de Pessoas, pela troca de experiências que possibilitou o desenvolvimento da temática deste artigo.

RESUMO

A inscrição de servidores do Superior Tribunal de Justiça em eventos externos de capacitação enquadra-se em hipótese de inexigibilidade de licitação devido ao fato de que esses eventos são realizados em períodos específicos, caracterizando uma inviabilidade de competição. Além disso, esses eventos são singulares entre si, uma vez que são realizados por instrutores distintos, em cargas horárias diferenciadas, o que implicará em diversas metodologias, além da realização em datas distintas. Devido a essas características, cada um desses eventos pode ser considerado um objeto de contratação único e, conseqüentemente, não é razoável realizar uma justificativa de preços baseada numa comparação de preços entre outros eventos disponibilizados pelo mercado. Uma forma de se justificar o preço, nesse caso, seria a inclusão e análise de material de divulgação do evento que comprove a condição de evento disponibilizado ao público em geral, ou seja, de preço único para instituições públicas, privadas ou terceiros interessados em participar do evento disponibilizado.

Palavras-chave: Licitação. Contratação Direta. Inexigibilidade. Capacitação. Preço

ABSTRACT

The registration of Superior Court's employees on external training events fits in hypothesis unenforceability of bidding due to the fact that these events are held at specific times , featuring an infeasibility of competition. Moreover, these events are unique to each other, since they are performed by different instructors in different schedule, which imply different methodologies, in addition to conducting on different dates. Due to these characteristics, each of these events can be considered a single object hiring and, consequently, is not reasonable to conduct a justification based on a comparison of costs between other events available by market. One way to justify the cost in this case would be the inclusion and analysis of promotional material for the event that proves the available event condition to the general public, ie, the single cost for the public or private institutions, or third parties interested in participating available event.

Keywords: Bidding; Direct Hiring; unenforceability; Training; Cost

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	2
2.1. EVENTOS EXTERNOS DE CAPACITAÇÃO – ANÁLISE INICIAL	2
2.2 O PROCEDIMENTO PADRÃO ADOTADO PARA A REALIZAÇÃO DA JUSTIFICATIVA DE PREÇOS	4
2.3 SERVIÇOS DE TREINAMENTO E CAPACITAÇÃO – HIPÓTESE DE CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO	6
2.4 O OBJETO A SER CONTRATADO	8
2.5 OTIMIZAÇÃO DA JUSTIFICATIVA DE PREÇOS PARA A CONTRATAÇÃO DE EVENTOS EXTERNOS	12
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS	15
4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	16

1. INTRODUÇÃO

Os eventos externos, também conhecidos como cursos abertos, são fóruns, seminários, congressos e cursos oferecidos por empresas especializadas em treinamentos, cuja matrícula ou inscrição é disponibilizada ao público em geral. Esses eventos são solicitados pelos servidores do Superior Tribunal de Justiça (STJ) mediante requerimento junto ao setor responsável pela capacitação de recursos humanos. Inicialmente, a área técnica analisa a solicitação quanto às justificativas apresentadas e à vinculação do evento com as atividades desenvolvidas pelos servidores solicitantes. Posteriormente, procede-se à justificativa do preço da capacitação em análise.

A metodologia utilizada para justificar o preço consiste na comparação do custo do evento com o valor de mercado oferecido por outras empresas que possam vir a oferecer eventos com temática semelhante. No entanto, esse procedimento tem se mostrado muito complexo e essa complexidade tem ocasionado demora no processo de contratação dos eventos solicitados.

A justificativa de preços é obrigatória nos processos de contratação direta utilizados para viabilizar inscrição de servidores em eventos externos, que se enquadra em hipótese de inexigibilidade de licitação, uma vez que se verifica impossibilidade de competição. Além disso, os mencionados eventos possuem natureza singular, ou seja, visivelmente diferenciados em relação aos serviços de mesma natureza prestados por outras empresas de notória especialização. Dessa forma, verifica-se que os eventos externos são singulares e são inviáveis de competição e realizar uma justificativa de

preços baseada numa comparação de preços entre outros eventos disponibilizados pelo mercado não é uma metodologia razoável.

Justifica-se o desenvolvimento deste trabalho a fim de demonstrar outra forma de análise de preços mais adequada à situação dos eventos mencionados, demonstrando, com base nos normativos e doutrina vigentes, que a justificativa de preços na contratação dos eventos externos pode ser feita de forma simplificada. Serão explicadas as desvantagens da justificativa de preços por comparação de valores com cursos semelhantes disponibilizados pelo mercado e será apresentado novo procedimento para justificar preços na contratação dos referidos eventos, baseado na análise do material de divulgação que comprove a condição de curso aberto ao público em geral, ou seja, de preço único tanto para o setor público quanto para o setor privado.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 EVENTOS EXTERNOS DE CAPACITAÇÃO – ANÁLISE INICIAL

Os eventos externos são definidos, conforme Portaria STJ nº 402/2012 (que regulamenta os eventos de capacitação e desenvolvimento do STJ), como cursos, palestras, congressos, seminários e outras modalidades promovidas por instituições públicas ou privadas. Esses eventos visam à aquisição ou atualização de conhecimentos pelos servidores para o melhor desempenho das suas atividades no exercício do seu cargo. A contratação desses eventos consiste na viabilização da matrícula ou inscrição do servidor, pelo órgão, na capacitação solicitada (uma vez que o

prestador do serviço o disponibiliza para o público em geral) e não na contratação da instituição para prestar o serviço exclusivamente para servidores do Tribunal.

Caso o servidor tenha interesse em participar desse tipo de evento de capacitação, deverá entregar, até doze dias antes do seu início, no setor responsável pela capacitação de recursos humanos do Tribunal, um requerimento de solicitação de evento externo devidamente preenchido e assinado por ele, sua chefia imediata e o titular da unidade onde exerce as atribuições do seu cargo efetivo, e o material de divulgação da capacitação solicitada. Nesse requerimento deverão conter, principalmente, os dados do evento solicitado, o cargo ocupado pelo servidor e justificativas quanto à necessidade de participação do servidor na capacitação solicitada. Quanto ao material de divulgação, deve conter, pelo menos, a data de realização do evento, o conteúdo programático e os objetivos da capacitação e o seu valor. Após esse recebimento, a área técnica responsável passa à análise da solicitação requerida.

A atividade realizada pelo setor responsável pela capacitação consiste inicialmente na análise das justificativas apresentadas, que devem demonstrar a importância do conhecimento a ser adquirido pelo servidor com o evento pleiteado e a razão da escolha dessa capacitação específica, e da correlação das atividades desempenhadas pelo servidor no exercício do seu cargo com os objetivos e conteúdo a serem abordados no evento externo. Também, em atendimento ao normativo que regulamenta a capacitação dos servidores, é verificado se o período de realização do evento coincide com o período de férias do requerente, uma vez que é vedada a

participação de servidores em eventos de capacitação no período de férias, exceto cursos de capacitação na modalidade ensino a distância. Caso essa análise inicial seja favorável à participação do servidor no evento, procede-se à justificativa do valor cobrado pela instituição responsável pela prestação do evento solicitado.

2.2 O PROCEDIMENTO PADRÃO ADOTADO PARA A REALIZAÇÃO DA JUSTIFICATIVA DE PREÇOS

Para verificar se o custo do evento está de acordo com o preço praticado, é realizada uma pesquisa no mercado de cursos abertos a fim de localizar pelo menos três capacitações com temática semelhante para comparar se o valor da hora-aula do evento solicitado está dentro da faixa de valores de hora-aula dos demais eventos disponibilizados. Caso não se encontrem eventos semelhantes, a área técnica solicita à instituição prestadora do serviço de capacitação notas de empenho ou notas fiscais emitidas para o evento solicitado ou outras disponibilizadas no ano corrente para demonstrar que o valor a ser despendido pelo órgão não será superior ao cobrado a outros órgãos ou empresas. Para a área técnica, esses procedimentos não são adequados, uma vez que costumam demandar muito tempo. Ressalte-se que o tempo para contratação do evento, na maioria das vezes, é de doze dias, desde a entrega do requerimento até a emissão da nota de empenho, e envolve várias seções do STJ, não apenas o setor responsável pela capacitação de servidores.

A pesquisa de eventos com temática semelhante é uma atividade morosa. Na maioria das vezes não se encontram outras capacitações semelhantes para

comparação de valores de hora-aula (valor obtido pela razão entre o valor total do evento e sua carga horária) principalmente em razão da modalidade do evento solicitado. Por exemplo, se um servidor solicitou a inscrição num fórum de Direito Administrativo, dificilmente se encontrará outros três fóruns sobre a mesma temática. Serão localizados cursos nas modalidades presencial e a distância, seminários, cursos de pós-graduação, e outros eventos com metodologias, abordagem, carga horária, objetivos, conteúdo programático, instrutores, palestrantes e outros requisitos e condições que afetam diretamente o valor da hora-aula. Se o evento for de grande proporção, com participantes renomados, realizado por instituição de renome, a probabilidade de possuir um valor de hora-aula muito elevado é grande, podendo ser muito superior ao valor mais alto obtido na pesquisa de mercado, inviabilizando a contratação.

Caso não sejam localizados eventos semelhantes, é realizado contato com a instituição promotora da capacitação requerida e solicita-se cópias de notas de empenho ou notas fiscais referentes a esse evento. Em geral, a empresa não tem como disponibilizar esse tipo de documentação antes do término do evento. Então, solicita-se a mesma documentação referente a eventos promovidos pela empresa. Esse procedimento gera o mesmo problema descrito no parágrafo anterior, uma vez que os valores de hora-aula para comparação são consequência das condições e da modalidade do serviço prestado.

Verifica-se que a modalidade e as condições de cada evento interferem diretamente no seu valor. Pode-se afirmar, portanto, que cada evento externo de

capacitação corresponde a um objeto a ser analisado. Esses objetos, em razão de suas características, são distintos entre si o que, por consequência, torna a simples comparação de valores entre eles um procedimento inadequado, o que pode levar à inviabilização da participação da capacitação solicitada.

2.3 SERVIÇOS DE TREINAMENTO E CAPACITAÇÃO – HIPÓTESE DE CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.

Verifica-se no inciso XXI do art.37 da Constituição Federal que o procedimento licitatório é a regra geral para a compra de bens ou serviços pela Administração Pública, entretanto, também é assegurado ao administrador a possibilidade de realizar as atividades mencionadas também por contratação direta:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (grifo nosso)

Marçal Justen Filho (2005) explica, de forma sucinta, o entendimento a respeito desse artigo:

Existem hipóteses em que a licitação formal seria impossível ou frustraria a própria consecução dos interesses públicos. O procedimento licitatório normal conduziria ao sacrifício do interesse público e não asseguraria a contratação mais vantajosa. Por isso, autoriza-se a Administração a adotar um outro procedimento, em que formalidades são suprimidas ou substituídas por outras.[...]

A contratação direta não significa inaplicação dos princípios básicos que orientam a atuação administrativa. Nem se caracteriza uma livre atuação

administrativa. O administrador está obrigado a seguir um procedimento administrativo determinado, destinado a assegurar (ainda nesses casos) a prevalência dos princípios jurídicos fundamentais. Permanece o dever de realizar a melhor contratação possível, dando tratamento igualitário a todos os possíveis contratantes.[...]

A diferença residirá em que, no momento de definir as fórmulas para contratação, a Administração constatará a inaplicabilidade das regras acerca de licitação.[...]

A Lei nº 8666/93, que regulamenta o citado artigo, descreve os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, que são as hipóteses de contratação direta existentes. A dispensa é possível em virtude de lei; os casos em que a licitação pode ser dispensada encontram-se listados taxativamente no referido normativo. Porém, ao mencionar a inexigibilidade de licitação, no seu art. 25, a legislação cita um rol exemplificativo, uma vez que a caracterização da contratação direta por inexigibilidade depende, na sua essência, da demonstração de que a competição é inviável:

Art. 25 É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I – para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo sindicato, federação ou confederação patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II – para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III – para a contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

De acordo com Celso Antônio Bandeira de Melo (2006):

Cumprе salientar que a relação dos casos de inexigibilidade não é exaustiva. Com efeito, o art. 25 refere que a licitação é inexigível quando inviável a competição. E apenas destaca algumas hipóteses. Por isto disse, em seguida: “em especial quando (...)”. Em suma: o que os incisos I a III do art. 25 estabelecem é, simplesmente, uma prévia e já resoluta indicação de hipóteses nas quais ficam antecipadas situações características de inviabilidade, nos termos ali enumerados, sem exclusão de casos não catalogados, mas igualmente possíveis.

Cada evento externo de capacitação pode ser considerado um objeto inviável de competição devido a suas características específicas. Assim, sua contratação se enquadra na hipótese de inexigibilidade de licitação. Conforme entendimento de Jacoby Fernandes (2012):

Todo o estudo da inexigibilidade de licitação repousa numa premissa fundamental: a de que é inviável a competição, seja porque só um agente é capaz de realiza-la nos termos pretendidos, seja porque só existe um objeto que satisfaça o interesse da Administração.

Vale ressaltar que os eventos externos são serviços técnicos profissionais especializados, conforme inciso VI do art. 13 da Lei 8666/93, e que a inviabilidade de competição, que caracteriza a referida inexigibilidade, está relacionada com a caracterização do objeto a ser contratado como singular e realizado por notório especialista, conforme destacam Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2009):

Os serviços técnicos profissionais especializados que possibilitam a inexigibilidade de licitação [...] estão enumerados no art. 13 da lei. É fundamental atentar que não é o simples fato de um serviço enquadrar-se como serviço técnico profissional especializado que acarreta a inexigibilidade. É necessário que o serviço tenha **natureza singular** (não pode ser algo ordinário, usual, corriqueiro) e, por essa razão, justifique, a fim de garantir a sua satisfatória prestação, a contratação de um profissional ou de uma empresa de **notória especialização**.

2.4 O OBJETO A SER CONTRATADO

O inciso II do art.25 da Lei nº 8.666/93 dispõe que os serviços técnicos de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, “de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização”, enquadram-se em hipótese de inexigibilidade de licitação, havendo a inviabilidade de competição. Além disso, o Tribunal de Contas da União (TCU), na Decisão nº 439/1998, deliberou, com relação à contratação de serviços de capacitação de pessoal:

[...]Considerar que as contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal, bem como a inscrição de servidores para participação de cursos abertos a terceiros, enquadram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso II do art.25, combinado com o inciso VI do art. 13 da Lei nº 8.666/93;

Esse entendimento também é sustentado pela Advocacia-Geral da União (AGU), conforme Orientação Normativa nº 18/2009:

Contrata-se por inexigibilidade de licitação com fundamento no art. 25, inc. II, da Lei nº 8.666, de 1993, conferencistas para ministrar cursos para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, ou a inscrição em cursos abertos, desde que caracterizada a singularidade do objeto e verificado tratar-se de notório especialista.

A área técnica verifica, nos materiais de divulgação dos eventos, que as instituições promotoras possuem notória especialização nas capacitações disponibilizadas ao público em geral, uma vez que disponibilizam instrutores ou palestrantes que possuem conhecimento e capacidade para abordar a temática dos eventos solicitados. A análise da documentação entregue à área técnica também observa singularidade e inviabilidade de competição no serviço de capacitação solicitado.

A notória especialização mencionada é definida no § 1º do art. 25 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Conforme mencionado, a análise técnica entende, ao observar no material de divulgação do evento externo que há notória especialização do realizador da

capacitação pretendida. Nesse sentido, o entendimento do TCU referente a esse tema é que a notória especialização

[...] será aquela que o gestor considerar a mais adequada para prestar os serviços previstos no caso concreto do contrato específico que pretender celebrar. Ressalvadas sempre as interpretações flagrantemente abusivas, defendo assim a tese de que o gestor exerça esse poder discricionário que a lei lhe outorga.

No tocante à singularidade e à inviabilidade de competição, nota-se que estão diretamente relacionados. Se, a partir das características do objeto em análise, for possível verificar sua natureza singular, torna-se notória a inviabilidade de competição. Nesse sentido, o TCU, conforme deliberação no Acórdão nº 17/2010, entendeu que

[...] 9.2.4. no que concerne à contratação direta com amparo no art. 25, inciso II, da Lei de Licitações, atente para o fato de que a inexigibilidade de licitação sujeita-se à fundamentada demonstração de que a singularidade do objeto – ante as características peculiares das necessidades da Administração – aliada ao caráter técnico profissional especializado dos serviços e à condição de notória especialização do prestador – inviabiliza a competição no caso concreto [...]

Cada evento externo possui características singulares, que despertam o interesse dos servidores em participar. Seja porque o evento abordará temas necessários à atualização, troca de experiências, aquisição de novos conhecimentos necessários ao desempenho das suas funções e outras razões diversas devidamente justificadas no requerimento entregue. No caso, não cabe fazer juízo acerca do evento que melhor atende à conveniência da unidade interessada, uma vez que o servidor solicitante, autorizado por sua chefia imediata e pelo titular da sua unidade de lotação, mediante entrega do requerimento com as devidas justificativas, já escolheu o evento que atende às suas expectativas. À área técnica cabe analisar a relação entre as justificativas apresentadas e a programação do evento, nos termos da Portaria STJ n.

402/2012, e será essa relação que determinará a natureza singular do objeto a ser contratado. Conforme entendimento do TCU, constante do Acórdão nº 1568/2003:

[...] A singularidade, esta sim, é quem efetivamente dá causa a que se torne inviável licitar. A inviabilidade de competição que dá ensejo à possibilidade de se inexigir a licitação reside na singularidade da contratação. O que não implica dizer que os serviços, sejam de natureza singular. O que confere legitimidade ao procedimento adotado com arrimo no art. 25, II, c/c art. 13, inciso VI, da Lei nº 8.666/1993, é a singularidade que permeia a situação específica. A singularidade não está, neste caso concreto, associada ao serviço – treinar, capacitar professores. [...] Qual é o objeto que se estuda neste caso concreto? Não é a contratação de uma fundação, a Fapes, para ministrar curso de capacitação de professores. O objeto, neste caso concreto, é a contratação da Fapes para ministrar curso de capacitação de professores do ensino infantil e fundamental no Nordeste, no sertão da Bahia.

Nesse sentido, Jacoby Fernandes (2012) sintetiza:

Singular é a característica do objeto que o individualiza, distingue dos demais. É a presença de um atributo incomum na espécie, diferenciador. A singularidade não está associada à noção de preço, de dimensões, de localidade, de cor, de forma.
[...]

A essência da singularidade é distinguir os serviços dos demais a serem prestados.

Os eventos externos de capacitação, por si, já são únicos e singulares, pois, cada instituição, ao apresentar os seus eventos no mercado, o faz de forma distinta em razão de data, local, palestrantes, instrutores, programação, metodologia, objetivo a ser alcançado, etc. A singularidade também se demonstra pela conveniência de oportunidade da unidade solicitante, justificada na documentação entregue para análise.

Devido às características singulares desses eventos de capacitação, nota-se, também, que há inviabilidade de competição, especialmente quanto à necessidade de participação do servidor no evento em razão do seu período de realização. Geralmente,

o titular da unidade só autoriza a participação do servidor num período considerado mais adequado, de forma a não causar prejuízo nas atividades e demandas do setor. Dessa forma, caso haja a necessidade de capacitação do servidor em determinado assunto considerado relevante e o mercado oferece um evento externo numa data que atenda às necessidades da unidade demandante, a justificativa apresentada também demonstra essa condição. Ainda, conforme Jacoby Fernandes (2012):

É também inexigível a licitação para a matrícula de servidor em curso de treinamento oferecido por instituição privada de treinamento, porque esses eventos são realizados em períodos determinados, mostrando-se inviável a competição.

Em razão da inviabilidade de competição e das características singulares dos eventos externos conforme citado e, devido aos motivos descritos no capítulo anterior, o procedimento adotado para justificativa de preços tem sido a etapa mais complexa a ser realizada pela área técnica. Assim, sugere – se que essa justificativa seja baseada apenas na análise do custo do evento demonstrado no seu material de divulgação.

2.5 OTIMIZAÇÃO DA JUSTIFICATIVA DE PREÇOS PARA A CONTRATAÇÃO DE EVENTOS EXTERNOS

Cada evento externo contratado pelo STJ, em razão das suas características, conforme exposto anteriormente, é único. Assim, não faz sentido executar uma justificativa de preços comparando valor de hora-aula de capacitações disponibilizadas pelo mercado com temática semelhante. Isso seria uma comparação de valores entre objetos distintos, o que não é razoável. Na hipótese de viabilizar a inscrição de um servidor num fórum de Direito Constitucional, por exemplo, com doutrinadores da área,

com o objetivo de atualizar entendimentos sobre o tema, não é adequado realizar comparação de valores com cursos de pós-graduação, treinamentos na modalidade à distância ou, caso não se encontre nada com temática semelhante, comparar com eventos com uma temática mais generalizada (Direito Administrativo, Direito Civil...). A comparação deve ser feita com valores praticados pela instituição promotora, referentes ao evento solicitado.

Ao solicitar à empresa a comprovação de que o preço a ser pago pelo STJ corresponde ao preço pago por outras instituições, corre-se o risco, muitas vezes, de não conseguir a documentação necessária a tempo. As instituições que viabilizam a participação de seus funcionários ou servidores costumam emitir a nota de empenho ou realizar o pagamento referente ao evento externo próximo do período de realização. Como as solicitações para participar desse tipo de capacitação são encaminhadas à área técnica, próximo aos doze dias anteriores ao evento externo, a probabilidade de acontecerem erros na análise técnica, ao ponto de inviabilizar a participação do servidor solicitante é alta, uma vez que o setor responsável pelo ordenamento da despesa pode não aceitar a análise técnica ou não recebe-la a tempo. Devido a esse procedimento de contratação realizado pelo órgão, essa forma de se justificar o preço não atende à demanda da área técnica.

A justificativa do preço, de acordo com o parágrafo único do art. 26 da Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública é um elemento constante na instrução de processos de inexigibilidade de licitação, que é o caso da contratação dos eventos externos. De acordo com a Orientação Normativa/AGU nº 17 (2009), essa justificativa é

obrigatória nos casos de inexigibilidade de licitação, e deve ser feita pela comparação da proposta apresentada com preços praticados pela empresa junto a instituições públicas ou privadas. Esse entendimento vai ao encontro do que foi deliberado pelo TCU (2005):

[...] quando contratar a realização de cursos, palestras, apresentações, shows, espetáculos ou eventos similares, demonstre, a título de justificativa de preços, que o fornecedor cobra igual ou similar preço de outros com quem contrata para evento de mesmo porte, ou apresente as devidas justificativas, de forma a atender ao inciso III do parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/93. [...]

Dentre as informações que o material de divulgação do evento fornece, está o custo e as condições para inscrição ou matrícula. O referido material é divulgado ao público em geral, ou seja, qualquer pessoa, física ou jurídica, que tem interesse na participação do evento externo, atendendo às condições, pagará o valor disponibilizado.

Jacoby Fernandes (2009) ressalta que:

[...] O caput do artigo 26 estabelece que é necessário fazer a justificativa de preço. A contratação com fulcro no art. 25, inciso I – inviabilidade de competição – por si só já comprova que não existem no mercado outros possíveis fornecedores. Nesse caso, os autos do processo podem ser instruídos com a tabela de preços praticada pelo fornecedor [...]

A citação, apesar de fazer referência ao inciso I, também atinge o inciso II, uma vez que, conforme exposto, os eventos externos são inviáveis de competição. Assim, ao ressaltar o valor disponibilizado na programação do evento como justificativa de preço, fica demonstrado que o gasto a ser realizado pelo órgão corresponde ao valor cobrado pela instituição, uma vez que comprova a condição de evento aberto ao público em geral, demonstrando que o preço do evento solicitado é único tanto para instituições públicas, privadas ou até mesmo pessoas físicas interessadas na capacitação disponibilizada, e que não será gasto a mais que o valor descrito.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O procedimento adotado para analisar o custo de eventos externos pelo STJ é uma atividade demasiadamente morosa para a área técnica responsável. Porém, a justificativa do preço a partir da análise do valor descrito no material de divulgação da capacitação solicitada é uma metodologia razoável devido às características específicas do objeto a ser contratado e atende aos procedimentos administrativos necessários ao processo de contratação direta realizado pelo órgão.

Os eventos externos de capacitação solicitados, que são realizados por empresas de notória especialização, são singulares e inviáveis de competição, uma vez que atendem à conveniência da unidade interessada em razão da necessidade de atualização ou aquisição de novos conhecimentos pelo servidor, visando ao melhor desempenho das atividades desempenhadas pelo requerente no exercício do cargo ocupado. A necessidade da capacitação escolhida também se dá pela disponibilidade da participação nos eventos escolhidos em razão da sua data de realização, que atende ao interesse da unidade de lotação do servidor, conforme justificativas obrigatórias constantes dos requerimentos a serem analisados pela área técnica, juntamente com as programações das capacitações solicitadas. Em razão das características mencionadas, que enquadram as contratações dos eventos externos na hipótese de inexigibilidade de licitação, verifica-se a inviabilidade na comparação de valores entre outros eventos disponibilizados pelo mercado de capacitação aberto ao público em geral.

A comparação de valores, assim como a solicitação e aquisição de documentos que comprovam que o custo cobrado pelo evento equivale ao mesmo valor disponibilizado a outros órgãos ou entidades da Administração Pública, pode inviabilizar a contratação da capacitação solicitada, uma vez que pode não haver tempo hábil para analisar esses dados em razão do processo de contratação adotado pelo órgão. Esse processo envolve a participação de diversos setores num curto período de tempo. A indicação do valor do evento externo disponibilizado no seu material de divulgação como etapa da análise técnica responsável pela justificativa do preço atende à necessidade de celeridade no procedimento de contratação.

Pelo exposto, conclui-se que a análise do valor do evento constante do material de divulgação é condição suficiente para comprovar que o custo do órgão com a capacitação solicitada será o mesmo cobrado ao público em geral, ou seja, demonstra que o preço é único e, por consequência, dispensa as outras mencionadas metodologias de justificativa de preço por assegurar que todos os participantes interessados em participar do evento externo pagarão o mesmo valor.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo, Método. 17. ed., 2009.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. **Lei nº 8.666/93 (Versão Bolso)**. Organização dos textos e índice por J.U.JACOBY FERNANDES. 12. ed. amp.,rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Orientação Normativa/AGU nº 18**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 7 abr. 2009, Seção 1, pág.14.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Orientação Normativa/AGU nº 17**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 7 abr. 2009, Seção 1, pág.14.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e Contratos – orientações básicas**. 3 ed. rev. atual. e ampl. Brasília: TCU. Secretaria de Controle Interno. 2006.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo nº TC 000.830/98-4. Decisão nº 439/1998** – Plenário. Relator: Ministro Adhemar Paladini Ghisi. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 jul.1998, pág.3.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo nº TC 009.873/2002-8. Acórdão nº 1568/2003** – 1ª Câmara. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 30 jul. 2003, Seção I.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo nº TC 019.378/2003-9. Acórdão nº 819/2005** – Plenário. Relator: Ministro Marcos Bemquerer. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 30 jun. 2005, Seção I.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo nº TC 022.059/2008-0. Acórdão nº 17/2010** – Plenário. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 jan. 2010.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Contratação Direta sem Licitação**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11.ed. São Paulo: Dialética, 2005.